

Vergaderjaar 2008–2009

30 350

Wijziging van de Wet op het notarisambt en enige andere wetten in verband met de invoering van de mogelijkheid het ambt van notaris in dienstbetrekking uit te oefenen en het aanbrengen van enkele wijzigingen van technische aard (Wet notaris in dienstbetrekking)

31 040¹

Wijziging van de Wet op het notarisambt in verband met het laten vervallen van het nationaliteitsvereiste voor benoeming tot notaris

M

VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG

Vastgesteld 6 februari 2009

De vaste commissie voor Justitie² heeft op 9 december 2008 overleg gevoerd met staatssecretaris Albayrak van Justitie over:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het notarisambt in verband met het laten vervallen van het nationaliteitsvereiste voor benoeming tot notaris (31 040);**
- **het wetsvoorstel Wet notaris in dienstbetrekking (30 350).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie over vervallen nationaliteitsvereiste

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD) benadrukt dat het vervallen van het nationaliteitsvereiste een Europese kwestie is. De staatssecretaris stelt voorwaarden: het goed beheersen van de Nederlandse notariële recht en de Nederlandse taal. Waarom kiest zij echter voor een uitbreiding tot alle nationaliteiten en beperkt zij zich niet tot de EU-landen? Het blijkt dat verschillende andere EU-landen niet zover gaan. Zo staat in de Portugese grondwet dat openbare ambten alleen mogen worden vervuld door iemand met de Portugese nationaliteit. In dat licht is het vreemd als Nederland het notarisambt wel zou openstellen voor alle nationaliteiten.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA) ziet verbanden tussen het vervallen van het nationaliteitsvereiste, de notaris in dienstbetrekking en de ophanden zijnde totale herziening van de Wet op het notarisambt. Notarissen hebben een gemixte functie, zowel commercieel ondernemer als bekleeder van een openbaar ambt. Het openbare ambt beperkt zich eigenlijk tot het authenticeren van bepaalde aktes, waarmee bovendien geen nieuwe rechtsfeiten worden geschapen. Er zijn echter ook rechtsstatelijke aspecten, zoals het goed verzorgen van onder andere testa-

¹ De Eerste Kamerstukken met de letters C t/m L zijn niet in druk verschenen.

² Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA), voorzitter, Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), vice-voorzitter, Russell (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

menten en huwelijkse voorwaarden. In dat licht hebben notarissen wel degelijk een taak die belangrijk is voor het publieke belang. Het is goed om daarop in te gaan in het kader van de herziening van de Wet op het notarisambt.

Een notaris moet een eed of belofte afleggen, over het naleven van de Grondwet en andere wetten en dergelijke. Kan het nationaliteitsvereiste daaraan worden gekoppeld? Zo ja, wat is daarvan de betekenis? In dit kader moet de discussie worden gevoerd over het openstellen van het notarisambt voor EU-ingezetenen, of zelfs voor iedereen. Vindt de staatssecretaris dat de vraag over het nationaliteitsvereiste kan worden losgekoppeld van het debat over de rol van de notaris in het totale rechtsbestel? Wellicht is het beter om dit onderwerp te bezien in het licht van de totale herziening van het notarisambt.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA) stelt vast dat van de 22 landen met een Latijns notariaat meer dan de helft niet van plan is om het nationaliteitsvereiste af te schaffen ondanks de opvatting van de Europese Commissie. De directe aanleiding voor wetsvoorstel 31 040 is echter de opvatting van de Europese Commissie dat er geen noodzaak meer is voor het nationaliteitsvereiste. Er was een dispuut tussen de Commissie en de regering over de vraag of er sprake is van rechtstreekse deelneming aan het openbaar gezag. De regering heeft dit dispuut laten rusten en om beleidsmatige redenen besloten om het regime sowieso te wijzigen. Een argument om dit niet te doen is dat een notariële akte een executoriale titel kan vormen en als dwingend bewijs geldt. Landen die wijzigingen doorvoeren, doen dat vaak zeer restrictief. Zij doen het op basis van reciprociteit of beperken de openstelling van het ambt tot EU-burgers. In het licht van dit alles is het de vraag of het verstandig is om het nationaliteitsvereiste af te schaffen. Welke redenen heeft de staatssecretaris om dit toch te willen? Wellicht is het verstandig om het wetsvoorstel te heroverwegen.

De heer **Holdijk** (SGP), die ook het woord voert namens de fractie van de ChristenUnie, is kritisch over het vervallen van het nationaliteitsvereiste. Hij sluit zich aan bij de bezwaren van mevrouw Haubrich-Gooskens en mevrouw Van Bijsterveld en de vragen van mevrouw Broekers-Knol. Wat is de dwingende reden om een eventuele relativisering van het nationaliteitsvereiste niet te beperken tot de EU-landen of de landen die de reciprociteitseis stellen?

Antwoord van de staatssecretaris

De **staatssecretaris** betreurt het dat de Eerste Kamer zolang heeft moeten wachten op informatie over de twee wetsvoorstellen. De informatie die de Kamer vroeg over het nationaliteitsvereiste, maakte een rondgang nodig langs de verschillende ambassades. Hoe is de wetgeving en de praktijk in andere landen? Wat is de perceptie? Wat zegt de politieke theorie erover? Hoe is de notaris in andere landen gepositioneerd? Wat zijn de verschillen tussen landen met een Angelsaksische en landen met een Latijnse praktijk? Het was beter geweest om de Kamer eerder te laten weten dat de beantwoording van deze vragen meer tijd vergde. Een aantal ontwikkelingen zijn parallel verlopen. Ten eerste is de Europese Commissie een inbreukprocedure gestart bij het Europees Hof tegen een groot aantal EU-lidstaten, gelet op het niet vrij kunnen beoefenen van het beroep van juridisch dienstverlener. Naar de mening van de Commissie valt ook de notaris daaronder. Ten tweede heeft de commissie-Hammerstein zich uitgesproken over de nationaliteitseis voor notarissen. De regering staat, in tegenstelling tot de Commissie, op het standpunt dat de notaris een publiek ambt bekleedt en dus niet in de eerste plaats als ondernemer moet worden gezien. Los daarvan heeft zij eigenstandig

besloten om te bezien of het nodig is om het nationaliteitsvereiste in stand te houden. In lijn met het advies van de commissie-Hammerstein heeft de regering geconcludeerd dat er eigenlijk geen gerechtvaardigde reden meer voor is. De eisen die worden gesteld aan integriteit, kwaliteit en onafhankelijkheid, staan los van de nationaliteit. De waarborgen liggen in het toezicht en de eisen die worden gesteld aan opleiding en ervaring. Om de kwaliteit verder te waarborgen heeft de regering een nieuwe eis geformuleerd: een goede beheersing van de Nederlandse taal. Het laten vervallen van het nationaliteitsvereiste past in de ontwikkeling van het denken over vreemdelingen die een publieke taak vervullen. Met de wijziging van de Grondwet in 1983 is definitief afscheid genomen van het principe dat je Nederlander moet zijn om welke publieke taak dan ook te vervullen. Daarvoor stond in de Grondwet dat «geen vreemdeling tot een landsbediening benoembaar is dan volgens de bepalingen der wet». In 1988 is de Wet regelende de benoembaarheid van vreemdelingen tot landsbedieningen ingetrokken. Daarmee is het systeem gewijzigd van «nee, tenzij» in «ja, tenzij». De eis van Nederlanderschap is sindsdien alleen gesteld voor functies waarin een van de kerntaken van de overheid wordt uitgevoerd. Daarbij gaat het om het tot stand brengen van wetgeving in formele zin, de rechtspraak, de handhaving van de rechtsorde, het waarborgen van nationale belangen en de interne en externe veiligheid van de Staat en het vertegenwoordigen van Nederland in het buitenland. Het gaat in dat verband om functies bij de rechterlijke macht, de politie, de krijgsmacht en de buitenlandse dienst. De functie van notaris heeft onmiskenbaar een publiek karakter, maar valt niet onder een van de genoemde kerntaken. Het ambt kenmerkt zich juist door de onafhankelijkheid van de overheid.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP) betoogt dat het laatste argument van de staatssecretaris, de onafhankelijkheid van de overheid, ook geldt voor de rechterlijke macht.

De **staatssecretaris** geeft haar daarin gelijk. Gezien alle argumenten, vindt zij het echter onnodig om het nationaliteitsvereiste als extra drempel te handhaven.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA) haalt aan dat de Wet op het notarisambt in 1993 is gewijzigd. Op dat moment is besloten om het nationaliteitsvereiste erin te laten staan. Hoe verklaart de staatssecretaris dat in het licht van de door haar geschetste ontwikkeling na de grondwetswijziging van 1983?

De **staatssecretaris** stelt dat men zich in 1993 onvoldoende rekenschap heeft gegeven van het wijzigende denken over en regeringsbeleid ten aanzien van vreemdelingen in openbare functies. Sindsdien zijn er vijftien jaar verstreken, waarin de opvattingen hierover zich verder hebben ontwikkeld.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD) vindt deze redenering te gemakkelijk. Zij sluit zich aan bij de eerdere opmerking van mevrouw Quik-Schuijt. Als het nationaliteitsvereiste volgens de staatssecretaris voor notarissen kan vervallen, waarom moet het dan wel blijven gelden voor rechters, burgemeesters of commissarissen van de Koningin? Kan zij de door haar vastgestelde wijziging in het denken nader onderbouwen?

De **staatssecretaris** benadrukt dat die wijziging in het denken slechts een van de redenen is voor het laten vervallen van het nationaliteitsvereiste. Het belangrijkste beleidsmatige aanknopingspunt is het advies

van de commissie-Hammerstein. Een belangrijk argument is dat de notaris geen kerntaak van de overheid vervult. De regering is van mening dat het weren van vreemdelingen uit overheidsdienst beperkt moet blijven tot de kerntaken. Daarnaast is er de onderliggende laag van de inbreukprocedure van de Europese Commissie.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD) stelt vast dat de functie van eurocommissaris voor Interne markt en diensten wordt vervuld door de Ier McCreevy. Ierland heeft geen Latijns notariaat. Het is dus logisch dat hij een totaal andere visie heeft op juridische dienstverlening dan gangbaar is in Nederland.

De **staatssecretaris** stelt dat het aan het Europees Hof is om eventuele nationaal getinte meningen van eurocommissarissen te neutraliseren en zo te komen tot harmonisatie in de geest van Europa.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD) voert aan dat op dit moment nog zestien EU-landen, inclusief Nederland, het nationaliteitsvereiste toepassen. Gaan al die landen dit veranderen?

De **staatssecretaris** licht toe dat de uitspraak van het Europees Hof over ongeveer een jaar wordt verwacht. Als het Hof kiest voor de opvatting dat het vrije verkeer van notarissen en de juridische dienstverlening niet mogen worden belemmerd, zullen alle EU-lidstaten hun praktijk moeten aanpassen door in ieder geval voor EU-onderdanen de nationaliteitsvereiste te laten vervallen. De regering wil het nationaliteitsvereiste volledig laten vervallen, omdat dit volgens haar losstaat van kwaliteit en integriteit. De eisen die worden gesteld aan de beheersing van de Nederlandse taal, werpen bovendien al een grote drempel op.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD) sluit toch niet uit dat er «sweatshops» met bijvoorbeeld Chinese notarissen in Nederland komen, mede in het licht van het wetsvoorstel Wet notaris in dienstbetrekking.

De **staatssecretaris** acht het, gezien de eisen die aan notarissen worden gesteld, zeer onwaarschijnlijk dat er sweatshops met notarissen komen. Als een Chinees toch notaris wordt in Nederland, dan heeft hij dat verdiend omdat hij integer is en goede kwaliteit levert. Dit blijkt dan uit de stage van zes jaar en het afleggen van een examen.

De heer **Van de Beeten** (CDA) stelt dat een notaris niet alleen een economische functie heeft, maar ook geworteld moet zijn in de samenleving; dit is verdisconteerd in het nationaliteitsvereiste. Als er een verplichting is binnen de EU, zou in ieder geval een aparte afweging moeten worden gemaakt bij het plaatsen van een nationale kop, het laten vervallen van het vereiste voor niet-EU-burgers. Wellicht is het beter om dit wetsvoorstel te laten liggen tot de discussie over de aanbevelingen van de commissie-Hammerstein, mede omdat het Europees Hof pas over een jaar tot een uitspraak komt.

De **staatssecretaris** erkent dat het laten vervallen van het nationaliteitsvereiste geen grote haast heeft. Gehoord de inbreng van de Kamer, lijkt het haar inderdaad goed om de uitspraak van het Europees Hof af te wachten, zodat er duidelijkheid is over de Europese lijn bij de positionering van de notaris. De regering zal in EU-verband blijven aanvoeren dat de notaris een publieke functie heeft en zal daarbij samenwerking zoeken met andere landen die hetzelfde verweer voeren.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA) vraagt zich af waarom het nodig is om af te wachten wat het Europees Hof vindt, als de regering van mening is dat

het sowieso beter is om het nationaliteitsvereiste te laten vervallen. Dit wekt de indruk dat het toch gaat om het vrije verkeer van diensten.

De heer **Van de Beeten** (CDA) stelt dat na de uitspraak van het Europees Hof duidelijk is of er een verdragsverplichting is. Daarna kan de afweging worden gemaakt of het nationaliteitsvereiste ook kan vervallen voor niet-EU-onderdanen en kan een bredere afweging worden gemaakt in licht van het rapport-Hammerstein en andere wijzigingen in de Wet op het notarisambt.

De **staatssecretaris** vindt het onnodig om de discussie nu op de spits te drijven. Door te wachten op de uitspraak van het Europees Hof, ontstaat een totaaloverzicht.

Inleiding van de staatssecretaris over de notaris in dienstbetrekking

De **staatssecretaris** betoogt dat de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) haar bezwaren tegen het wetsvoorstel Wet notaris in dienstbetrekking pas duidelijk naar voren heeft gebracht na de behandeling in de Tweede Kamer. Gelet op deze kritiek en de bekende aarzelingen en vraagtekens van de Eerste Kamer, wil de staatssecretaris de reactie van de beroepsorganisatie op het wetsvoorstel-Hammerstein – dit is in consultatie gegaan – afwachten. Op basis daarvan kan dan worden bepaald of het wetsvoorstel Wet notaris in dienstbetrekking ongewijzigd kan blijven dan wel of er een alternatief moet worden gezocht.

Vragen en opmerkingen uit de commissie over de notaris in dienstbetrekking

De heer **Van de Beeten** (CDA) stelt dat het wetsvoorstel dat nu in consultatie is, een aantal van de bezwaren tegen het wetsvoorstel Wet notaris in dienstbetrekking wegneemt. De behandeling van beide wetsvoorstellen dreigt echter door elkaar te gaan lopen. Dat schept procedurele en wets-technische problemen als de Eerste Kamer het ene wetsvoorstel verwerpt en het andere aanneemt.

In het wetsvoorstel inzake de notaris in dienstbetrekking worden samenwerkingsverbanden van notarissen en advocaten uitgesloten waarin de zeggenschap niet uitsluitend bij notarissen ligt. Wat betekent dit in de praktijk voor het functioneren van de bestaande samenwerkingsverbanden?

In een KNB-verordening zullen de regels voor schorsing en het op non-actief stellen moeten worden geregeld. Dat is een vreemde figuur, omdat zo een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie een deel van het arbeidsrecht zou gaan regelen. Er lijkt ook geen expliciete grondslag voor te zijn in het wetsvoorstel.

Uit het overleg dat enkele woordvoerders hebben gehad met de KNB, is gebleken dat de KNB bij de voorbereiding van het wetsvoorstel te kennen heeft gegeven geen bezwaren te hebben tegen beperking van het aantal notarissen in dienstbetrekking per ondernemer of zelfstandige notaris. Dat dit heeft gespeeld en dat daarin kennelijk een keuze is gemaakt, is nergens terug te vinden. Staatsrechtelijk gezien is het niet correct dat de regering de Kamer daarover niet heeft geïnformeerd, temeer omdat er daardoor geen inzicht is in de argumenten die daarbij zijn afgewogen. Een beperking van het aantal kan helpen bij het waarborgen van de kwaliteit.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA) vraagt aandacht voor de gevolgen van de schorsing op basis van een KNB-verordening. Dit kan consequenties hebben voor de waarde van documenten.

In aansluiting hierop wijst mevrouw **Broekers-Knol** (VVD) op de derdengeldenrekening. In haar ogen zijn er nog veel vragen. Is bijvoorbeeld een notaris in dienstbetrekking die er een tijdje mee ophoudt, daarna nog steeds «notaris in dienstbetrekking»? Worden alle problemen gladgestreken in het nieuwe wetsvoorstel?

Antwoord van de staatssecretaris

De **staatssecretaris** voelt zich door de reacties in de consultatie en de bezwaren van de Kamer gesterkt in haar opvatting dat de regering zich moet herbezinnen op het wetsvoorstel Wet notaris in dienstbetrekking zoals dat nu bij de Kamer ligt. Een belangrijk punt is de spanning tussen de vereiste onafhankelijkheid en de feitelijke afhankelijkheid in een arbeidsverhouding. Verder spelen er vragen over de derdengeldenrekening en het protocol. Op zich is het logisch dat je de economische waarde aan de werkgever laat op het moment dat je vertrekt, maar het roept wel vragen op over de positionering van iemand die vertrekt en als notaris verdergaat.

Naar verwachting zal de KNB over een week een reactie geven op het wetsvoorstel dat in consultatie is gegaan. De staatssecretaris zal daarop begin 2009 reageren. In dat licht zal zij zich ook beraden op het wetsvoorstel Wet notaris in dienstbetrekking en de Kamer van de uitkomst daarvan op de hoogte stellen. Zij verzoekt om dit wetsvoorstel voorlopig aan te houden.

De **voorzitter** stelt vast dat de woordvoerders zich daarin kunnen vinden.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van de Beeten

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Van Dooren